

## Revisando el papel y la calidad del Estado en el neodesarrollismo argentino Las instancias estatales pyme y las continuidades neoliberales<sup>1</sup>

Cristhian Seiler  
(IHUCSO Litoral, CONICET-UNL)

### Introducción

La re-emergencia del Estado como dinamizador del desarrollo industrial y fundamentalmente de la pequeña y mediana empresa (pyme) fue una de las características más notable de la Argentina neodesarrollista de inicios del siglo. Tanto la re-jerarquización de organismos estatales (Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Industria, entre otros cambios estratégicos), la proliferación e implementación de diversos instrumentos y herramientas orientadas a estimular y dinamizar la “industria nacional”, así como en el carácter “pro-pyme” de una cartera diversa de políticas y programas pyme (PPP), fue una clara expresión de ello.

Sin embargo, como dichos cambios e instrumentos tendieron a convivir con la pervivencia de problemas estructurales propios del contexto latinoamericano agudizados durante el período neoliberal, este trabajo se propone indagar en qué medida dichas transformaciones fueron una estrategia estatal coherente para fortalecer a las pyme en la fase global del capitalismo.

Desde ese punto de vista, el trabajo reflexiona particularmente acerca de los efectos/incidencia que la continuidad de ciertas PPP tuvo sobre la configuración de las instancias estatales pyme. Considera que, debido a su origen exógeno, se constituyeron en una vía estratégica para la penetración de los organismos de financiamiento internacional (OFI) (como el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y/o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, principalmente) en la configuración del Estado. Advierte, además que la continuidad y profundización de PPP implementadas desde mediados de 1990 ciñeron la (re)construcción del aparato estatal durante el período neodesarrollista a propiedades neoliberales propiciando la instalación de formas de organizar la estructura estatal y difundieron ideas y esquemas conceptuales que compatibilizaron estratégicamente con la ampliación del capital transnacional (ET).

En este sentido, nos hemos propuesto analizar a las PPP como *tecnología de poder* (TDP) que permitieron a los OFI actuar “en la distancia”, fomentando una forma de organización estanca, aislada y estructuralmente fragmentada mediante las Unidades Ejecutoras de Programa (UEP); y, por otro lado, viabilizando y difundiendo un imaginario centrado en conceptos como *clusters* (compatible con el de *cadena globales de valor* -CGV-) que no

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de un esfuerzo colectivo de trabajo llevado a cabo en el Grupo de Investigación Desarrollo, Estado y Políticas Públicas dirigido por Víctor Ramiro Fernández.

reparó en los requerimientos de complejización, densificación y dinamización de la estructura pyme en particular, y del patrón de acumulación (PA) nacional en general. Dicha trama estructural-implicativa no solo relativizó el papel estratégico del Estado sin dotarlo de capacidad para alterar el PA y conducir a las pyme hacia un proceso de cualificación, sino que operó como dispositivo de individualización de las empresas, fragmentación y desarticulación de la trama productiva, funcional a la ampliación del dominio transnacional del PA (Félez, 2014, 2012; Fernández, 2015; Fernández y Cardozo, 2012) y, por sobre todo, a mantener la relación de fuerzas heredadas del período neoliberal (Cantamutto y Costantino, 2016).

El trabajo se desarrolla seguidamente en cuatro partes y una conclusión final. En la primera, se avanza en mostrar el contexto de transformación estatal neoliberal durante la década de 1990 en el que tuvieron surgimiento las primeras PPP, resaltando la relevancia de los OFI en la configuración del proyecto estatal. En la segunda y tercera parte, se considera el modo en que las PPP afectaron la estructura organizativa del Estado y la forma de implicación estatal, respectivamente, lo cual propició la fragmentación e individualización de las pyme. En la cuarta parte, ilustramos el planteo a través de dos PPP (Programa de Reconversión Productiva -PRE- y Programa de Apoyo al Crédito y la Competitividad de PyMEs -PACC-, y el Programa Sistemas Productivos Locales -SPL-). Para finalizar el trabajo se desarrollan algunas consideraciones finales.

## **1. Estado, neoliberalismo y proyecto estatal**

### **1.1 El contexto de transformación estatal y la emergencia de las PPP**

Durante el último cuarto de siglo XX, la profundización de un escenario intelectual y político neoliberal a escala global tuvo un fuerte impacto en la transformación del papel del Estado en el desarrollo con un claro compromiso en la reproducción y ampliación geográfica del capital globalizado (Weiss, 1997; Brenner, Peck y Theodore, 2010; Peck, Theodore y Brenner, 2012; Jessop, 2008, 2006; Fernández, 2001). En Argentina, aunque no con exclusividad, este contexto dio lugar a las ya conocidas transformaciones del Estado bajo el Consenso de Washington (CW). Si bien la literatura académica se ha encargado de analizarlas en detalles, es preciso traerlas a colación para precisar en nuestro análisis la congruencia con las PPP surgidas en la década de 1990 (Baruj y Porta, 2006).

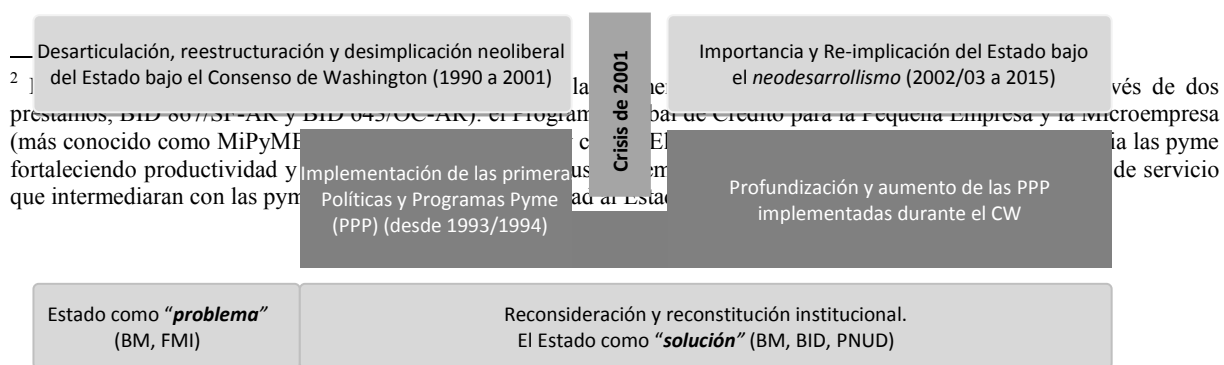
Se ha establecido que las transformaciones estatales operaron en dos fases complementarias: una fase de tipo *desmantelatoria* de las estructuras estatales (principio de 1990) (considerando al “Estado como problema), y la otra re-significando la modalidad de gestionar (d)el Estado (mediado de 1990) (Oszlak, 1999a, 1999b). En la primera de ellas, se recortaron actividades y

funciones que para el contexto ideológico resultaban ilegítimas, y en la segunda se produjeron cambios e incorporaron nuevas forma de gestionar (Oszlak, 1999a, 1999b).

El intrincado vínculo entre la segunda fase y la emergencia de las PPP -donde estas se constituyeron en propulsoras y potenciadoras de la nueva forma de gestionar (d)el Estado (Fernández, Güemes y Vigil, 2006a; Fernández, Vigil y Güemes, 2006b)- se apoyó en la reconsideración y admisión hecha por parte de los OFI de la importancia de fortalecer “institucionalmente” al Estado, dando centralidad a ideas nucleadas en la heterogénea perspectiva sobre la modernización del Estado (*new public management* -NPM-). Al tiempo que el desmantelamiento de los mecanismos de promoción industrial dejaba entrever una estructura pyme desarticulada y poco propensa a resistir la apertura y liberalización económica (Azpiazu, Basualdo y Schorr, 2001; Fernández y Tealdo, 2002), las PPP difundidas y financiadas por los OFI (principalmente el BID) se consolidaban como alternativa de política de desarrollo. Eran solícitos al Estado comportarse como un agente institucional coordinador y articulador sin dotarle de atributos sobresalientes para direccionar el proceso de acumulación sino solo para construir un ambiente propicio para los negocios (Fernández *et al.*, 2006b; Park y Vetterlein, 2010)<sup>2</sup>.

Luego de la crisis del CW (2001-2002), si bien la experiencia neodesarrollista argentina produjo un giro importante en la relación Estado-mercado-sociedad, el papel y presencia de los OFI como difusores de PPP tendió a ser mayor. Debido al contexto general, la naturaleza de la segunda fase de transformación estatal (mencionada anteriormente) configuró un escenario propenso a estimular mayor difusión y circulación de políticas públicas (Simmons, Dobbin y Garrett, 2007) bajo parámetros neoliberalizados manteniendo la no centralidad del Estado en el direccionamiento del proceso de acumulación (Brenner *et al.*, 2010). Es decir, la implementación de las PPP difundidas por los OFI permitió que lógicas neoliberales continuaran operando subterráneamente en el Estado. De este modo, estas lógicas contenidas en la segunda fase de transformación estatal trascendieron el colapso del CW y se instalaron en la experiencia neodesarrollista configurando la forma organizacional e implicativa del Estado.

**Figura N° 1.** Los OFI, la (re)consideración del papel del Estado y la emergencia de las Políticas y Programas Pyme (PPP) en Argentina.



**Fuente:** elaboración propia.

## **1.2 El proyecto estatal y las PPP como tecnologías de poder (TDP)**

En este punto es necesario precisar la idea de proyecto estatal. Este, es una particular configuración estructural e implicativa del Estado configurada en el marco de un proceso disputado entre diversas clases, fracciones, movimientos, grupos sociales, que tiene por objeto viabilizar determinadas estrategias de acumulación al tiempo que procuran obturar otras (Jessop, 1990, 2014). Atravesado por ese proceso disputado, el proyecto estatal dota de cierta unidad institucional y operativa al Estado que, sin pretender simplicidad, podría entenderse que el aspecto estructural refiere a la organización interna, y el implicativo a las PPP y los esquemas conceptuales e ideas de las mismas a través de las cuales las instancias estatales establecen su intervención. Valorar el proceso de configuración y las características asumidas por estos dos componentes (el estructural y el implicativo) es importante para comprender la capacidad y fisonomía de las instancias estatales pyme para movilizar y fortalecerlas.

En dicha valoración, los OFI operaron fuertemente moldeando y generando al interior del Estado no solo determinadas configuraciones organizacionales sino también de sentido e ideas que condicionaron la implicación estatal y, con ello, la emergencia de un proyecto estatal recubierto de propiedades neoliberales. Estas propiedades, antes que reforzar y potenciar el papel del Estado en articular a las pyme bajo una estrategia nacional de desarrollo y alteración del PA, fueron compatibles y reproductoras de la subalternidad de las pyme.

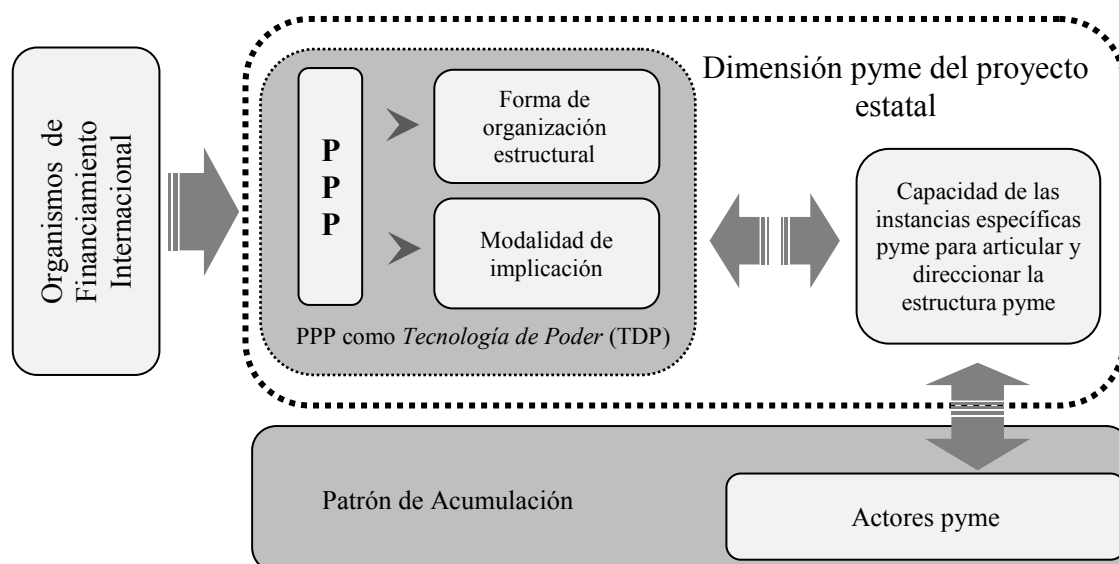
Para dar cuenta de ello, se consideran a las PPP como eficaces *tecnologías de poder* (TDP) que operaron en -y permitieron penetrar- la configuración del proyecto estatal. Esta idea solicita no tomar a las PPP como algo dado a lo que solo hay que medir resultados en la práctica, sino avanzar en una comprensión *ex-ante* que, al mismo tiempo, re-signifique que su adopción de ninguna manera es neutral sino que trae aparejada complejidades comúnmente no visibilizadas por la literatura especializada. En general, esta literatura no se ha permitido observar cómo la necesidad de financiamiento y de formas de gestión más flexibles y ágiles dentro del Estado operó como promotora de la aceptación de elementos organizacionalmente estructuradores que comenzaron a operar como normas políticas sobre el proyecto estatal (Martínez Nogueira, 2013; Oszlak, 1999a, 1999b; Park y Vetterlein, 2010).

Desde esta perspectiva, son las PPP, y no lo préstamos en sí, las que se constituyen en artefactos con capacidad de crear y difundir prácticas, formatos y comportamientos institucionales y organizacionales, así como ideas, aparatos conceptuales e imaginarios del mundo que disciplinan, subjetivan, construyen identidades, discursos, y establecen márgenes y cálculos de acción, etc., al interior de las instituciones estatales (Sum y Jessop, 2013). En el

campo de configuración disputada del proyecto estatal, el despliegue de poder y la capacidad de acción de los OFI encontró en la misma implementación de las PPP los mecanismos necesarios para ejercer eficazmente una suerte de *control* del proyecto estatal “en la distancia” que operó *dentro y a través* del Estado.<sup>3</sup>

En esta línea de reflexión, han sido escasos los estudios que analizan los impactos que ha tenido la adopción de PPP sobre la formación del proyecto estatal. La mayoría de estudios y evaluaciones sobre el Estado y las PPP bajo el neodesarrollismo, se han limitado a calificar como positiva la presencia de organismos específicos para este sector destacando la diversidad de PPP para el fortalecimiento de las pyme (Barletta, Moori-Koering y Yoguel, 2014; CEPAL/OCDE, 2012; Dini, Rovira y Stumpo, 2014; Goldstein y Kulfas, 2011; Kulfas, 2009; Ferraro y Stumpo, 2010).

**Figura N° 2.** Esquema conceptual para el análisis del proyecto estatal en el ámbito pyme



**Fuente:** elaboración propia

Dichas apreciaciones han sido evaluaciones ex-post de las PPP estructuradas en criterios de cumplimiento de objetivos propuestos (empresas alcanzadas, créditos otorgados, grupos asociativos conformados, *clusters* fortalecidos, etc.) y, en el mejor de los casos, la identificación de limitaciones en los resultados esperados se ha circunscripto a destacar la falta de *coordinación* de -y entre- las numerosas PPP implementadas y/o la incoherencia entre objetivos y resultados concretos de las PPP (Barletta *et al.*, 2014; Ferraro y Stumpo, 2010; Kulfas, 2009; Goldstein y Kulfas, 2011). La restricción de los estudios a estos aspectos ha

<sup>3</sup> En su cara visible, las PPP son la cara visible (más o menos consensuada y/o co-producida con los Estados) del cómo los OFI (en un contexto global de difusión de políticas públicas) consideran se debe fortalecer a las pyme, pero también son *solo* lo visible de un iceberg de mecanismos subterráneos más complejos de configuración y estructuración de las instancias estatales pyme inherente a su implementación.

dejado vacante el análisis de la vinculación Estado y pyme a partir de la consideración del proyecto estatal y sus vínculos con el papel de los OFI. Para ello, en el apartado siguiente clarificamos estos aspectos conceptuales para analizar el vínculo Estado-pyme.

## **2. El proyecto estatal y la estructura interna de las instancias estatales**

Desde mediado de la década de 1990, el “fortalecimiento institucional” del Estado se consideró un componente elemental e ineludible para el mejoramiento de las condiciones de gestión e implementación de políticas públicas (Spink, 1999). Tanto los préstamos internacionales como los programas en cooperación para el desarrollo (como PNUD) requerían llevar a cabo actividades de mejoramiento de las capacidades y condiciones de institucionalidad del Estado (Fernández *et al.*, 2006b; Martínez Nogueira, 2002, 2013). En Argentina, en el contexto de esas prerrogativas e indicaciones, en el año 1996 el Estado inicia un proceso de reforma y modernización estatal centrado básicamente en proporcionar la instalación de nuevas formas de organización de la administración, la gestión y del presupuesto público (Martínez Nogueira, 2002; Oszlak, 1999a, 1999b)<sup>4</sup>. Este proceso, consistía en institucionalizar e implantar nuevos criterios y formatos de organización estructural de la administración y gestión pública en general y, en particular, a reglar la implementación de las UEP que serían las encargadas de constituirse en agencias -con cierta independencia de la administración pública pero directamente vinculadas con tomadores de decisión- que viabilizarían la implementación de programas y proyectos vinculados a los OFI<sup>5</sup>. En ese marco, las UEP debían aportar eficiencia y calidad en la gestión bajo una lógica de desconcentración y descentralización como alternativa a las “burocráticas” agencias estatales centralizadas preexistentes (Martínez Nogueira, 2002, 2013; Oszlak, 1999a).

En este sentido, la implantación de las UEP no solo amplió y engrosó la estructura estatal sin cualificarla (Martínez Nogueira, 2002, 2013), sino que específicamente operó/a: **a)** interponiendo una lógica centrífuga que fragmenta y desarticula internamente las instancias específicas pyme y el proceso de implementación de las PPP; y **b)** como salvoconducto por el cual ingresaron formas de desarticular los recursos estables de personal/staff y viabilizar la

---

<sup>4</sup> A diferencia de las reformas administrativas y de gestión a las que se había sometido la estructura estatal desde 1930, las reformas de los años 1990 fue distintiva por el cambio de orientación ideológica de las reformas hacia el paradigma neoliberal (Spink, 1999) con transformaciones que excedieron los límites planteados por las bases académicas que las sustentaban (Plehwe, 2011).

<sup>5</sup> En buena medida, la instalación de nuevos modos de organizar la estructura y la gestión pública tienen su raíz a razón en el contexto de la necesidad del Estado de financiar sus actividades. Se aduce que existía un dilema entre la falta de fondos de financiamiento acompañado de la continuidad de las estructuras centralizadas morosas e ineficientes, o se optaba por acceder a financiamiento internacional mediante los “programas” y se adaptaban las estructuras y lógicas organizativas (Canievisky, 2006; Martínez Nogueira, 2002, 2013).

formación de un contingente más flexibles de personal que prioriza y coloca al “experto” y su rol de ejecutor antes que de formulador -primero del problema pyme y luego- de la PPP.

## *2.1 Organización interna e incorporación de otros actores al proceso de implementación de PPP*

Respecto al primer aspecto marcado arriba (a), la lógica de implantación de las UEP (una por cada PPP proveniente de los OFI)<sup>6</sup>, promovió un proceso centrífugo de desplazamiento y fragmentación de la capacidad de las instancia específica pyme en dos sentidos fundamentales: por un lado, a nivel de organización interna, y por otro, a través de la incorporación de otros actores a la red de implementación de las PPP.

A nivel de organización interna, la proliferación de UEP, incluso bajo una misma jurisdicción estatal (secretaría y/o subsecretaría), promovió un escenario de desarticulación y ausencia de cohesión de las estructuras estatales que debilita la formación de un centro nodal para elaborar e implementar una estrategia integral y/o un ordenamiento estratégico de las PPP a través del cual tenga lugar un proceso de incorporación estratégica de las pyme al PA (Fernández, Alfaro y Brasca, 2011; Fernández y Cardozo, 2012; Fernández y García Puente, 2013).

A raíz del funcionamiento cuasi autorreferencial de las UEP<sup>7</sup>, no requieren contar con un proceso de elaboración del “problema pyme” que involucre a otras instancias estatales, y por el contrario, la urgencia de una “correcta” implementación de las PPP (cada una siguiendo el marco conceptual y operativo ya definido de antemano), conduce a que las UEP tiendan “competitivamente” a autoexcluirse, aislarse y/o atomizarse para alcanzar los “resultados” previstos y pautados con los OFI. Básicamente, el objetivo explícito y central de las UEP es la *eficiencia*, en donde el diseño y la definición de funciones, como el seguimiento y evaluación de su actuación se ajustan *solo* a los requerimientos de la implementación de las PPP abandonando la aspiración de articularse con otras UEP y/o unidades de carrera (Martínez Nogueira, 2002, 2013). La lógica misma de obtener los mejores resultados establece la una organización estructural competitiva de las instancias estatales pyme. Así, bajo este formato organizacional, tanto las UEP como las instancias decisoras del Estado (vaciadas de toda posibilidad de direccionar arbitrariamente sus políticas públicas) quedan sujetas al direccionamiento que establecen los OFI (Martínez Nogueira, 2002, 2013). En otras palabras, la implementación de las PPP libera la configuración del terreno organizacional del Estado a

---

<sup>6</sup> Se debe destacar que las UEP mantienen un estrecho vínculo con el OFI que financia o coopera con la PPP, ya que requieren el control y auditoría de las operatorias y los fondos aplicados.

<sup>7</sup> Dado su diseño original, su tarea solo es ejecutar un conjunto de actividades pautadas entre el Estado y el OFI.

la operatoria arbitraria de los OFI *sobre y a través* de él conformando la debilidad de las instancias estatales pyme.

Por otro lado, como una “alternativa flexible” a las agencias estatales centralizadas y “burocráticas”, la novedad de la implantación de las UEP fue la incorporación de otros actores al andamiaje de implementación de las PPP: instancias estatales subnacionales (instancias estatales provinciales y locales) y actores de la sociedad civil (instituciones financieras, cámaras empresarias, organizaciones de asesoramiento pymes, entre otras) (Goldstein y Kulfas, 2011). La proliferación de estas instancias y actores que, al igual que las UEP, *solo* deben viabilizar la “correcta” ejecución/implementación de las PPP, respondió más a las presiones de los OFI a fin de “empoderar a la sociedad” antes que a la iniciativa de los actores incorporados (Canievsky, 2006; Lardone, 2010; Martínez Nogueira, 2013). En un contexto en el que organizacionalmente el Estado no posee centralidad, esta invitación retroalimenta la fragilidad y fragmentación bajo una lógica descentralizadora que incentiva a otros actores también a fragmentar -y/o involucrarse débilmente en- el proceso de implementación y, con ello diluir las responsabilidades del éxito o fracaso de las PPP.

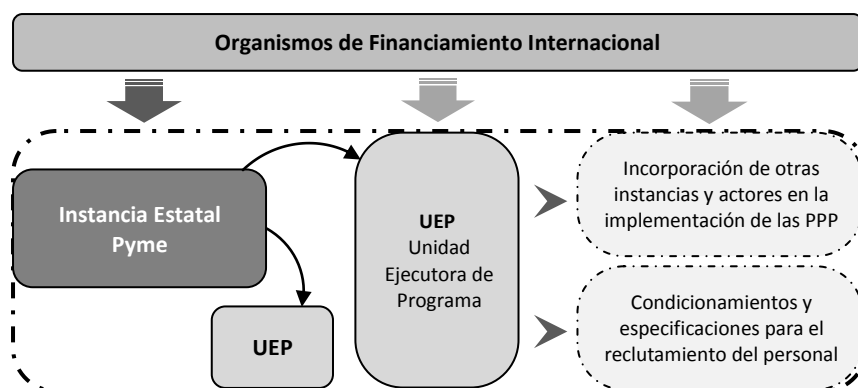
De este modo, la capacidad de las instancias estatales pyme para direccionar estratégicamente a las pyme se ve opacada y eclipsada tanto por la forma centrífuga fragmentadora de la implantación de las UEP, como por la incorporación de nuevos actores encargados de - ampliar la cadena de acontecimientos de- la implementación de las PPP.

## *2.2 Sobre la conformación del staff/personal de las UEP*

El otro punto problemático para las instancias estatales pyme es el de los condicionamientos que se establecieron para organizar el staff/personal de las UEP e indirectamente (re)configurar la organización del personal estable de las agencias del Estado. Como la ejecución de las PPP requiere un relativamente alto nivel de *expertise* dentro de las UEP como elemento de eficiencia e imparcialidad requerido por los OFI (Canievsky, 2006), ha propiciado que se cualifique a las UEP dotándolas de mejores técnicos, condiciones de trabajo y proyección profesional, pero sin una visión o estrategia global que las vincule a las estructuras estables (Martínez Nogueira, 2013). Estas unidades cuasi autónomas (UEP) (adecuadas a las particularidades de cada PPP) son organizadas política, técnica y administrativamente para funcionar de manera independiente al plantel permanente y lograr un “eficiente” proceso que responde exclusivamente a la lógica de ejecución de las PPP (modos y tiempos de contratación, *expertise* requerida, etc.). En contraste, los planteles de personal estable del Estado resultaron empobrecidos sin contar con una masa crítica y



Desde la perspectiva de la formación del proyecto estatal, la persistencia de una configuración estructural ensambladora de instancias *ad-hoc* (UEP) bajo el neodesarrollismo, muestra a un Estado constreñido a los imperativos neoliberales de “eficiencia” y “fortalecimiento institucional” que lo dotan de escasa centralidad y -con ello- capacidad para direccionar a los actores pyme. Por el contrario, las instancias estatales pyme resultaron “disciplinadas” organizacionalmente a desplazar las decisiones y el personal calificado hacia el momento de la ejecución de las PPP antes que centrarlo -sin descuidar este último- en los momentos de la elaboración y formulación de las estrategias y PPP. En estas condiciones, se observa la ausencia de una instancia nodal o una agencia con una sólida estructura burocrática con expertise y competencias para establecer prioridades que desarrollen y proyecten una estrategia pyme coherente con las desafiantes condiciones de alteración del PA (Chibber, 2002; Evans y Wolfson, 1996; Jenkins, 1991; Chang, 2010; Fernández y García Puente, 2013).



<sup>8</sup> Aunque las actividades de ese cúmulo de expertos puede ser ubicada dentro de un espacio geográficamente delimitado, son parte de una más amplia comunidad de “saberes” y de “prácticas de desarrollo” a escala global nodalizada en torno a los OFI (Carroll y Carson, 2003; Simmons *et al.*, 2007; Stone, 2008; Fernández, 2015).

**Fuente:** elaboración propia

Como se resalta a continuación, la implementación de las PPP no solo movilizó la instalación de las UEP como instancias que abonaron la re-configuración y desarticulación estructural del Estado sino que, además, operando como TDP instalaron esquemas conceptuales e ideas que fueron “llenando” el vacío teórico producido por el abandono del imaginario desarrollista, y permearon la modalidad de implicación de las instancias estatales pyme.

### **3 El proyecto estatal y la modalidad de implicación**

#### **3.1 La difusión de ideas y esquemas conceptuales**

Desde mediado de 1990, en Argentina al igual que en varios países latinoamericanos, surgió un consenso de PPP en torno a ideas y esquemas conceptuales que planteaban la necesidad de tornar más competitivas a las pyme individualmente como a través de fortalecer y constituir *clusters* de empresas (Ferraro, 2010; Fernández, Amin y Vigil, 2008; Fernández y Vigil, 2007). El BM, el BID y el PNUD se tornaron multiplicadores de ese imaginario que se conjugó con las reformas llevadas a cabo en el Estado (Baruj y Porta, 2006). Más adelante (inicio de 2000), al tiempo que el enfoque *clusters* ganaba aceptación, fue compatibilizado con las proposiciones del enfoque de cadenas globales de valor (CGV) (Fernández, 2015; Fernández *et al.*, 2008; Gereffi, 2014; Sum y Jessop, 2013; Werner *et al.*, 2014).

La implementación de PPP exógenas (OFI) se constituyó sustitutivamente en un mecanismo de difusión de ideas y esquemas conceptuales que “capturó” y determinó la implicación estatal pyme, controlando los márgenes de acción y condicionando a las instancias estatales a viabilizar una modalidad de implicación pyme compatible con el imaginario neoliberal (Fernández, 2015; Sum y Jessop, 2013). De este modo, las PPP instalaron en las instancias estatales pyme la advertencia de una “correcta” modalidad implicativa para alcanzar la *competitividad* de las pyme. Esta modalidad, no solo fue funcional a la discursiva neoliberal y el compromiso de reducción y reorientación del papel del Estado, sino también se amparó en la ausencia de una estrategia nacional de desarrollo (Fernández, 2015; Goldstein y Kulfas, 2011; Sztulwark, 2010).

#### **3.2 La competitividad correcta a través de clusters y GVC**

El herramental teórico de las economías de aglomeración centradas en el esquema conceptual de *clusters*, no solo fue un marco analítico hegemónico acogido por los académicos del desarrollo regional/local, sino que rápidamente fue reutilizado por los OFI como base de las PPP (Fernández *et al.*, 2008). La captura y utilización de dicho esquema como PPP, resaltaba a las regiones/localidades como agrupamientos armónicos y dinámicos de pyme que aseguran

al mismo tiempo cohesión y competitividad a través de fortalecer las relaciones de cooperación-interacción (Fernández y Vigil, 2007). A diferencia de las estrategias *top-down* de las formas centralizadas de la estrategia desarrollistas de posguerra, este nuevo paradigma resalta la construcción de economías de aglomeración sustentada en la lógica *bottom-up* que suponen que arreglos institucionales descentralizados territorialmente pueden autónomamente viabilizar el desarrollo.

Desde el punto de vista de las PPP como TDP, al asumir el esquema *cluster* las instancias estatales pyme configuran una modalidad de implicación en la que no solo la escala *nacional* no resulta estratégica para fortalecer las pyme, sino que las mismas instancias estatales -de esa escala- son desplazadas a asumir un papel facilitador –y ensamblador de programas- bajo un esquema que no dota de centralidad al Estado (Fernández *et al.*, 2008; Fernandez y Brandão, 2010; Fernández y Vigil, 2007; Fernández, 2015). Paradojamente, despojándose de centralidad, el Estado actúa (re)valorizando los espacios productivos regionales/locales *solo* para operar globalmente y/o viabilizar su competitividad como proveedor del capital global (Fernández *et al.*, 2008; Fernandez y Brandão, 2010; Fernández y Cardozo, 2012). En este contexto, la escala nacional (estatal y de acumulación) resulta desestimada al punto que el imaginario *clusters* alimenta una modalidad de implicación estatal que produce un escenario de múltiples enclaves productivos e islas de competitividad fragmentados territorialmente e incapaces de articularse a nivel nacional (Fernández y Alfaro, 2011; Fernández *et al.*, 2008; Fernández y Vigil, 2007), pero con “exaltados” vínculos a redes macro regionales y/o globales controlados por las ETN (Bekerman, Wiñazky y Moncaut, 2013)

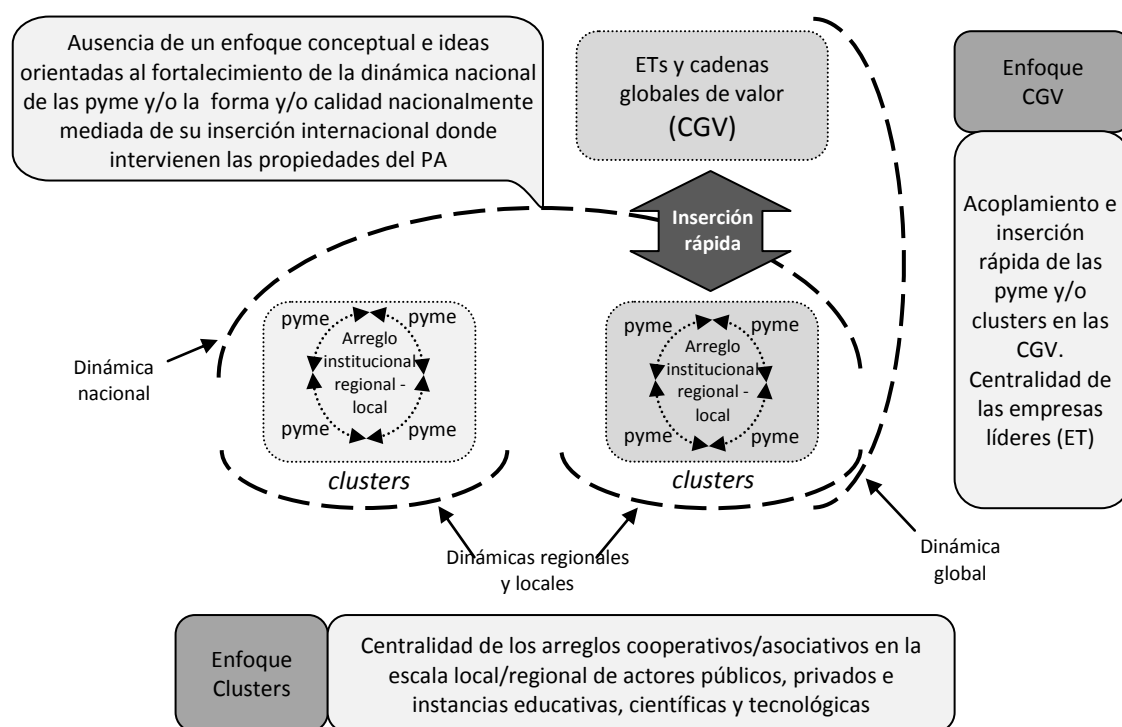
Paralelamente, el concepto de CGV fue ganando importancia como complemento al cuerpo teórico de *clusters* (Werner *et al.*, 2014; Gereffi, 2014; Neilson, 2014). Desde los años 2000, la inserción de las pyme en las CGV se posicionó como un paso necesario para la actualización industrial y tecnológica ya que estas incorporaba a las empresas y economías de aglomeración en potenciales curvas dinámicas de aprendizaje e innovación (Neilson, 2014). Complementariamente, tanto la literatura de CGV como los OFI que la difunden, sostienen que la estrategia más favorable para los países periféricos que no las controlan consiste en promocionar la “inserción rápida” de las pyme/*clusters* en las CGV ya constituidas para derivar de ello la “mejora” (*upgrading*) en sus estructuras industriales (Baldwin, 2011; Blyde, 2014; UNCTAD, 2010; Hernández, Martínez-Piva y Mulder, 2014). Se aduce, que la inserción rápida de pyme/*clusters* que muestran competitividad internacional atrae los beneficios de una *fast industrialization* (Blyde, 2014; Stezano, 2013; Baldwin, 2011, 2013), aprovechando las oportunidades y presiones que ofrece la participación en las CGV y la

colaboración de los compradores extranjeros (Pietrobelli y Rabellotti, 2006, 2011; Blyde, 2014; Hernández *et al.*, 2014).

Al igual que el enfoque *clusters*, la competitividad es un aspecto ubicado solo a nivel de empresa que ignora cuestiones estructurales más amplias acerca de cómo se produce y reproduce la desigual creación y distribución del valor en las cadenas productivas (Bair, 2005). Básicamente, el carácter neoliberal del esquema conceptual de CGV opera funcionalmente al movimiento y acceso de las ET a determinados proveedores esparcidos globalmente donde, y solo de ese modo, la fragmentada y desarticulada trama pyme adquiere importancia estratégica (Ferrando, 2013).

En síntesis, las PPP instalaron una modalidad implicativa dedicada a acondicionar un abanico de opciones productivas (fragmentadas y sin vínculos a nivel nacional) a ser vinculadas con las *empresas líderes* que controlan las CGV (Neilson, 2014; Blyde, 2014; Giuliani, Pietrobelli y Rabellotti, 2005; Pietrobelli y Rabellotti, 2006), ocultando los efectos destructivos y desintegradores sobre los eslabonamientos locales, regionales y/o nacionales existente (Fernández, 2010; Fernández y Seiler, 2016; Gereffi, 2014) (Ver Gráfica N° 3).

**Gráfica N° 3.** Esquema conceptual de las PPP.



**Fuente:** elaboración propia

Con claridad, las PPP actuaron como un mecanismos que crearon la brecha por el que los OFI ejercieron subterráneamente una suerte de control y gobierno “en la distancia” de la construcción de la forma estructural y la modalidad implicativa del Estado en la periferia latinoamericana, pero en Argentina en particular.

#### **4. Las PPP en la configuración de la dimensión pyme del proyecto estatal en la era neodesarrollista argentina**

Para ilustrar los aspectos enunciados y desarrollados en los apartados anteriores, se analizan dos PPP implementadas por la instancia específica pyme Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SePyMEyDR) del ex Ministerio de Industria de la Nación. Por una parte, el Programa de Reconversión Productiva (PRE) y su continuidad en el Programa de Apoyo al Crédito y la Competitividad de PyMEs (PACC) (fue financiado con préstamos del BID); y, por otra, el Programa Sistemas Productivos Locales (SPL) que inicialmente fue implementado como “Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional (implementado en conjunto con el PNUD, pero con la particularidad de haber sido financiado por el Tesoro Nacional).

##### **4.1 El PACC y el SPL como TDP**

###### *4.1.1 Configuración estructural e incorporación de otros actores*

El PACC es una PPP implementada por la SePyMEyDR que brindaba asistencia técnica y financiera para mejorar la competitividad de las pyme. El PACC<sup>9</sup> fue implementado entre 2008 y 2014<sup>10</sup>, pero ha sido la continuidad del PRE implementado entre el año 1997 y 2007<sup>11</sup> (los tomaremos como una PPP -en adelante PRE/PACC-).<sup>12</sup> El PRE/PACC siguen un mismo lineamiento organizado en tres componentes centrales: (i) asistencia técnica a empresas y grupos productivos; (ii) acceso a créditos de mediano y largo plazo para inversión y cofinanciamiento de las asistencia y apoyo técnico; y (iii) fortalecimiento institucional. Como se menciona en uno de los documentos oficiales del préstamo, se requiere el “fortalecimiento del entorno institucional para planificación, articulación y *delivery* de políticas, programas e instrumentos públicos y privados de apoyo a las MiPyME”. El fortalecimiento institucional consistía básicamente en generar una estructura descentralizada de ejecución donde las instancias intermedias y el sector privado adquirirían relevancia. El Reglamento Operativo de Programa (ROP) del PRE/PACC establecían que la participación del Estado se debía limitar a llevar a cabo la ejecución y la coordinación general del programa, quedando en manos del

---

<sup>9</sup> El PACC fue financiado por un préstamo del BID (BID 1884/OC-AR).

<sup>10</sup> Sin embargo, el PACC tiene continuidad desde 2014 a través del PAC (Programa de Apoyo a la Competitividad de MiPyMEs) también financiado por el BID (BID 2923/OC-AR). En este trabajo no tomaremos el caso del PAC, pero cabe advertir que sigue los lineamientos de su antecesor, pero con un marcado control del BID sobre la dinámica del programa.

<sup>11</sup> En la implementación del PRE participan dos organismos externos: el BID y el PNUD. El BID es el organismo con quien se elabora el proyecto para su financiamiento (Préstamo 989/OC-AR) y el PNUD es el que brinda asesoramiento para gestionar su implementación (PNUD ARG 97/013 –primera fase- y PNUD ARG 04/044 –segunda fase-). Para conocer más sobre esta PPP, puede dirigirse a <http://goo.gl/Rkyp62>

<sup>12</sup> Para mayor información de ambas PPP, puede consultarse Barletta *et al.* (2014) y Castillo, Maffioli, Rojo y Stucchi (2014).

sector privado y/o de las instancias intermedias la elaboración y ejecución de los proyectos de fortalecimiento de las pymes. Desde su inicio, la implementación del PRE/PACC requería contar con una UEP adecuada<sup>13</sup> y la implementación de un Programa de Fortalecimiento Institucional que consistía en fortalecer -y descentrar la ejecución en- las instancias intermedias sub-nacionales y/o territoriales (Agencias de Desarrollo Regional/local y/o Cámaras pyme especializadas) que pasarían a cumplir el rol de *Ventanillas Pymes* (o *Ventanillas PREFI* -el nombre del programa y las siglas de Fortalecimiento Institucional-)<sup>14</sup> como mediadoras entre las pymes, el programa y los consultores expertos encargados de la asistencia técnica y capacitación.

De acuerdo a los documentos de préstamos, el BID ha insistido que el Estado fortalezca institucionalmente los organismos vinculados a las PPP como un aspecto central para mejorar su implementación. Tanto en la implementación del PRE (1997), como en su continuidad en el PACC (2008), los documentos oficiales de los préstamos y los ROP han remarcando explícitamente la necesidad de “profundizar y consolidar la modernización del Estado”.<sup>15</sup> De hecho, el desembolso del financiamiento de ambas PPP se encontraba sujeto a la constitución de una adecuada UEP para iniciar luego el proceso de implementación.

Por su parte, el Programa SPL fue implementado en 2006 por la SePyMEsyDR en colaboración con el PNUD y estuvo orientado exclusivamente al fortalecimiento de *clusters*<sup>16</sup>, redes productivas o “sistemas productivos locales” (como es denominado actualmente) a través de identificar, constituir y fortalecer Grupos Asociativos (GA) de pyme que -con alcance nacional-, tiene el propósito de disminuir las desigualdades inter-regionales.<sup>17</sup> Para el ex Ministerio de Industria, esta PPP fue “la” herramienta de desarrollo regional y

---

<sup>13</sup> En el caso del PRE, el acuerdo marco del Estado con el BID abría la posibilidad de que el programa fuese gestionado por instituciones privadas especializadas. Este fue el caso de la primera fase de implementación (1997-2001), en la que, a través de un proceso de licitación, dos consultoras privadas cumplieron esa función. Esta primera fase contó con el apoyo de un proyecto de cooperación del PNUD (ARG 97/013) que operaba dando viabilidad al préstamo BID. Luego de la crisis de 2001-2002, y frente a la ausencia de fondos BID para la operación del programa y el cambio del rol estatal, el programa pasó a ser gestionado por el Estado desde 2002-2007, computándose como una segunda fase del mismo. También, en esta fase, el PNUD prestó ayuda para su gestión (ARG 04/044).

<sup>14</sup> Las *Ventanillas Pymes* cumplen un rol central en este programa. Son instituciones mixtas (con representación del sector público) regionales/locales sin fines de lucro relacionadas con el entorno pyme encargadas de realizar actividades de promoción de los programas, información y asesoramiento a las pyme, y de recepción y pre-evaluación de proyectos de inversión. Para ello, debían contar con cierta capacidad para recibir y administrar fondos conforme a los objetivos específicos de los programas. Para mayor información, puede consultarse el ROP del PRE (disponible en: <http://goo.gl/SW2f4D>) y el ROP del PACC (disponible en: <http://goo.gl/3z6brQ>).

<sup>15</sup> Es de destacar cómo la idea de *reforma y modernización del Estado* ha sido un guión sin pausas que ha atravesado los distintos “climas de época” durante las últimas tres décadas, desde el neoliberalismo al neodesarrollismo, y avivado en el actual cambio paradigmático del Presidente Mauricio Macri.

<sup>16</sup> El SPL es una de las tantas PPP con un enfoque de clusters que, a partir de 2004/2005, comenzaron a implementarse desde distintos ministerios.

<sup>17</sup> El programa SPL es implementado en cooperación con el PNUD, es financiado con aportes del Tesoro Nacional y consta de dos fases. La primera fase arranca en el año 2006 hasta el 2011 bajo la denominación de *Promoción de clusters y redes productivas con impacto en el desarrollo regional* (PNUD ARG/05/024), y la segunda fase comienza en 2013, denominado *Programa de fortalecimiento de sistemas productivos locales* (PNUD ARG/12/005).

fortalecimiento de las pyme, a pesar de que los fondos destinados fueron muy inferiores a los destinados a PPP que atendían a pymes individuales (como por ejemplo el FONAPYME)<sup>18</sup>.

Los componentes centrales del programa constan de: a) asesoramiento y orientación sobre diversas temáticas relativas a la gestión de Grupos Asociativos empresarios; y b) apoyo técnico y económico no reembolsable para la implementación de proyectos.<sup>19</sup> Al igual que el PRE/PACC, la implementación del programa SPL estuvo sujeta a la constitución de una UEP encargada de llevar adelante la implementación, a pesar de su financiamiento nacional.

El SPL contemplaba la participación de diversos actores en el proceso de implementación que, apelando a una modalidad descentralizada y de empoderamiento de la “sociedad civil”, involucra a universidades, centros de desarrollo e innovación, u otras agencias estatales y/o privadas instaladas en el territorio (p. ej. el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA- o el Instituto Nacional de Tecnología Industrial –INTI-). Como novedad, a raíz de que el programa apoyaba a las pyme a través de los GA, se incorporaba la figura del “Coordinador de los Proyectos Asociativos y/o de Fortalecimiento de la Asociatividad” (encargado “territorial” de la ejecución de la PPP), lo cual ampliaba el abanico de actores intervinientes en la PPP.

#### *4.1.2 Condiciones sobre la conformación del staff/personal*

Respecto a lo referido al reclutamiento y conformación del staff y/o el personal de las UEP que implementan ambas PPP, ello fue delimitado criteriosamente por los documentos anexos pautados con los OFI. En ellos se especifica que todas las actividades que demanden un trabajo intelectual o de asesoramiento especializado en el marco de la implementación de las PPP requieren la “contratación” y adquisición de bienes y servicios bajo los lineamientos del BID y PNUD. Siguiendo un “manual” (a tono de “manual de procedimientos”), donde se establecían los lineamientos requeridos por los OFI, el Estado se ajustaba él para la selección, contratación y supervisión de los consultores cuyos servicios se requieren para la ejecución de los proyectos/préstamos (sean de BID o PNUD). La orientación de este proceso de selección y contratación respondió a criterios de calidad y costo (básicamente seleccionar la mejor oferta de un mercado de consultoría creado en torno a las redes de las PPP) y por el tiempo que demande la implementación, lo que se constituyó en la expresión más clara de la

---

<sup>18</sup> Entre 2007 y 2014, el SPL ha ejecutado \$ 39 millones representando. Sin embargo, desde su implementación, el ex Ministerio de Industria ha dado un fuerte apoyo y visibilidad al programa organizando el Evento Anual del Programa Sistema Productivos Locales para generar un espacio en el que los diversos actores participantes del programa compartían experiencias, aprendizaje, intercambio, etc.

<sup>19</sup>Para mayor información de esta PPP, puede consultarse Naclerio (2010, 2011) y Moori Koenig (2010).

conformación de una instancia estatal pyme “flexible” sin capacidad de direccionar su propia estructura.

Además de lo extraído de estos documentos, las entrevistas realizadas a los coordinadores de las PPP permite advertir que la forma de organizar la estructura estatal (UEP) y el reclutamiento del personal condujo a una lógica fragmentaria y desarticulada entre las UEP sin lograr acordar la ejecución conjunta y/o llevar adelante acciones comunes para potenciar los recursos y evitar la superposición de esfuerzos. La lógica de la necesidad de ejecutar más “eficientemente” la mayor cantidad de recursos construye un escenario competitivo entre UEP sedientos por “mostrar resultados” y posicionar a las PPP particulares en el escenario político más amplio, reflejando así un claro debilitamiento estatal frente a las pyme y la ausencia de una estrategia estatal al interior mismo del Estado. Dicha competencia se presenta no solo entre las UEP, sino que se traslada al interior de las mismas instancias específicas pyme en las cuales se encuentran insertas, produciendo una fragmentación de la SePyMEyDR como de los órganos institucionales aledaños y superiores.

#### *4.2 Las ideas, aparatos conceptuales y la competitividad correcta*

La modalidad de implicación estatal en el periodo neodesarrollista argentino utilizó y viabilizó las ideas y enfoques conceptuales difundidas por los OFI estimuló la construcción y fortalecimiento de *clusters* combinado con formas de fragmentación e inserción rápida en las CGV.

De la revisión de los documentos conceptuales de las PPP, es necesario resaltar que el PRE/PACC se proponía morigerar las consecuencias de la apertura y liberalización de la economía llevada a cabo durante el período neoliberal pero, al mismo tiempo, sin cuestionarlos, ya que ello acarrearía buenos resultados para la estructura económica y el desarrollo<sup>20</sup>. En sus aspectos conceptuales centrales, el PRE/PACC estableció desde un inicio que su implementación se encuentra orientada a la promoción de la competitividad de las pyme en el marco de economía abierta y la competencia global donde la dinámica nacional no es una instancia de relevancia. Desde el inicio, el PRE consideraba que la competitividad se alcanzaría desde el nivel de las firmas individuales/aisladas, a pesar de que el PACC en 2009 (cuando se incorpora a las microempresas como beneficiarias del programa) estableció la importancia de incorporar un enfoque basado en grupos productivos y el asociativismo de las pyme. La estrategia consistía en desarrollar una mayor coordinación de actores a nivel descentralizado con el fin de establecer un conjunto de incentivos de apoyo a la

---

<sup>20</sup> En gran medida, esta visión positiva de la apertura y liberalización económica es similar a la instalada por el Programa Global de Crédito para la Pequeña Empresa y la Microempresa (MiPyMEs) implementado en 1994 por el BID.



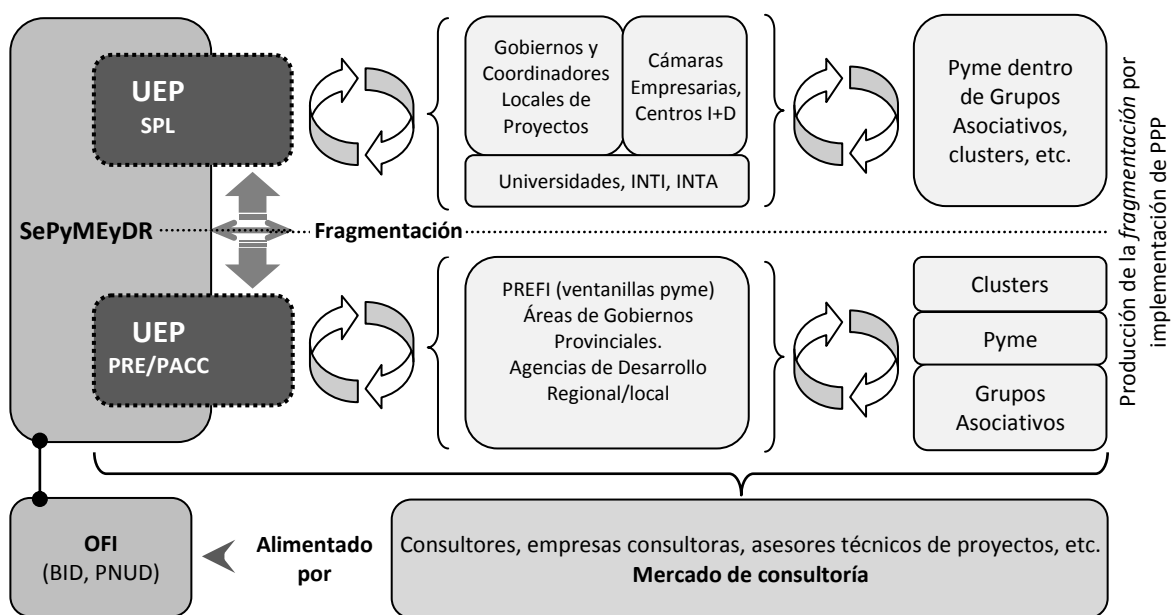
competitividad de los *clusters* y cadenas productivas a nivel local, pero siempre desde una perspectiva individual de las empresas, donde las estrategias colectivas posibilitaban el desarrollo de ventajas competitivas individuales y conjuntas y se constituía en requisito básico de sobrevivencia para las pyme. El desafío competitivo consistía en que el Estado propiciaba que las pymes mantengan su flexibilidad, pero a la vez capitalicen las economías de aglomeración sectorial y geográfica superando problemas de escala y dispersión.

Desde esa perspectiva, el PRE/PACC encontraba compatibilidad con el enfoque de CGV no solo por aceptar las condiciones de libertad y apertura económica, sino por cuanto la competitividad de las pyme se persigue implícitamente para insertarse en el sector externo sin *mediación nacional*. El esquema conceptual montado para fortalecer a las pyme creó las condiciones en las que las ET lograron articularse (siempre con carácter dominante) con los emprendimientos y aglomeraciones territorializadas (asociados o no) que fomentaban esas PPP. Así, no fueron estimuladas formas alternativas de articulación en la escala nacional sobre la que la SePyMEyDR poseía mayor capacidad de direccionar y articular a los actores pyme.

Por su parte, el programa SPL se orientó a constituir y/o fortalecer sistemas productivos locales a través de la constitución de GA a nivel local/regional para potenciar el entramado institucional local. La vinculación entre asociativismo-empresario-desarrollo productivo local es el sustento conceptual del SPL. El programa apunta a intensificar la sinergia de las relaciones entre las firmas y su articulación institucional con distintos ámbitos del sector público y privado, incluyendo los diferentes niveles de gobierno, instituciones académicas y técnicas, cámaras empresariales, etc. Conceptualmente, la contribución del programa radica en movilizar el crecimiento de la competitividad sistémica en torno a las localidades y regiones en particular y, por defecto, a la economía nacional en general. A pesar de las aspiraciones de constituirse en política industrial (Naclerio, 2010), lo cierto es que el esquema conceptual del SPL si bien subordinaba a las pymes a la dinámica “asociativa”, construyó una modalidad implicativa nacional que reproducía las fragmentaciones y desarticulaciones territorializadas (centrada en los GA), y las volvía compatibles con el enfoque de CGV. Como se advierte en los documentos conceptuales, se argumenta que la fragmentación, la externalización y subcontratación que suponen los procesos productivos a nivel global brinda oportunidades y abre espacios a los emprendimiento territorializados y organizados en torno a los clusters de pymes (Naclerio, 2010, 2011).

En síntesis, las dos PPP analizadas ilustran el modo en que estas operaron subterráneamente como TDP ajustando la formación del proyecto estatal en el ámbito pyme.

**FIGURA N° 4.** Esquema de funcionamiento de las PPP PRE/PACC y SPL.



**Fuente:** Elaboración propia.

## 5. Consideraciones finales

En este trabajo nos habíamos propuesto ubicar la vinculación Estado y pyme dentro de un marco analítico más complejo que los habituales análisis de las PPP. Concretamente, interpelamos a las PPP como TDP que actuaron activamente en la (re)configuración del proyecto estatal pyme en donde, a través de ellas, los OFI disputaron “en la distancia” su (re)construcción en dos aspectos fundamentales: su organización estructural interna y la configuración de la modalidad de implicación. En ese marco, la capacidad de las instancias estatales pyme se mostró invadida y disputada por la continuidad y persistencia de elementos del imaginario neoliberal.

Mostramos que la presencia de los OFI proporcionó, insistió en una particular forma de organizar la estructura estatal (UEP) y una determinada modalidad de implicación para fortalecer las pyme (organizar *clusters* de pyme e incentivar su inserción en las CGV). Ello fue un medio propicio para compatibilizar la formación del proyecto estatal pyme con un revitalizado imaginario neoliberal a través del cual las ETN encuentran las condiciones de penetración, reproducción y ampliación de su base material y dominio en los países periféricos.

De esta manera, visualizar a las PPP como TDP sobre el proyecto estatal no hizo más que exponer los mecanismos -no siempre fácil de observar- que operaron como (re)productores de la debilidad estatal. Esta dinámica operó bajo la formación de un proyecto estatal incapaz no

solo de direccionar a las pyme y alterar la trayectoria y propiedades del PA, sino también liberando y provocando su propia -e ingobernable- desarticulación y fragmentación.

Sin dudas, queda mucho por analizar de un período que mostró una fuerte presencia estatal y que se requiere mayor conocimiento acerca de su transformación.

### Referencias Bibliográficas

- Azpiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Martín Schorr (2001). La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva. Buenos Aires: FLACSO. Disponible en: <http://goo.gl/XQta2B>
- Bair, Jennifer (2005). Global capitalism and commodity chains: looking back, going forward. *Competition & Change*, 9(2), 153-180.
- Baldwin, Richard (2011). Trade and industrialisation after globalisation's 2nd unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters. *NBER Working Paper*, 17716.
- Baldwin, Richard (2013). *Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going*. En Deborah Elms y Patrick Low (Eds.), *Global value chains in a changing world* (pp. 13-59). Geneva: World Trade Organization. Disponible en: <https://goo.gl/4e9T8e>
- Barletta, Florencia, Virginia Moori-Koering y Gabriel Yoguel (2014). *Política e instrumentos para impulsar la innovación en las pymes argentinas*. En Marco Dini, Sebastián Rovira y Giovanni Stumpo (Eds.), *Una promesa y un suspirar. Políticas de innovación para pymes en América Latina* (pp. 23-69). Santiago de Chile: CEPAL - GIZ. Disponible en: <http://goo.gl/wnzrbk>
- Baruj, Gustavo y Fernando Porta (2006). *Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://goo.gl/gzIOhr>
- Bekerman, Marta, Marcelo Wiñazky y Nicolás Moncaut (2013). Políticas productivas para fortalecer la inserción internacional de las empresas PYMES: Los consorcios de exportación en Argentina. *Revista Integración y Comercio*, 37(17), 57-73.
- Blyde, Juan (Coord.) (2014). *Fábricas Sincronizadas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [www.fabricas-sincronizadas.com](http://www.fabricas-sincronizadas.com)
- Brenner, Neil, Jamie Peck y Nik Theodore (2010). After neoliberalization? *Globalizations*, 7(3), 327-345.
- Canievsky, Carlos (2006). *La negociación de un préstamo con organismos internacionales de crédito: un escenario muy político para actores muy técnicos*. Ponencia presentada en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Guatemala. <https://goo.gl/TJJDXA>
- Cantamutto, Francisco y Aostina Costantino (2016). El modo de desarrollo en la Argentina reciente. *Mundo Siglo XXI*, 11(39), 15-34.
- Carroll, William y Colin Carson (2003). The network of global corporations and elite policy groups: a structure for transnational capitalist class formation? *Global Networks*, 3(1), 29-57.
- Castillo, Victoria, Alessandro Maffioli, Sofia Rojo y Rodolfo Stucchi (2014). The effect of innovation policy on SMEs' employment and wages in Argentina. *Small Business Economics*, 42(2), 387-406.
- CEPAL/OCDE (2012). *Perspectivas Económicas para América Latina: Políticas de PyMEs para el cambio estructural*. París: OCDE Publishing. Disponible en: <http://goo.gl/GRP37y>
- Chang, Ha-Joon (2010). *How to 'do' a developmental state: political, organisational and human resource requirements for the developmental state*. En Omano Edigheji (Ed.), *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges* (pp. 82-96). Cape Town, South Africa: HSRC Press.
- Chibber, Vivek (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology*, 107(4), 951-988.
- Dini, Marco, Sebastián Rovira y Giovanni Stumpo. (2014). *Una promesa y un suspirar. Políticas de innovación para las pymes en América Latina*. Retrieved from <http://goo.gl/wnzrbk>
- Evans, Peter y Leandro Wolfson (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, 529-562.

- Féliz, Mariano (2012). Neo-developmentalism: Beyond neoliberalism? Capitalist crisis and Argentina's development since the 1990s. *Historical Materialism*, 20(2), 105-123.
- Féliz, Mariano (2014). Neo-developmentalism, Accumulation by Dispossession and International Rent. Argentina, 2003–2013. *International Critical Thought*, 4(4), 499-509. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/21598282.2014.954251>
- Fernández, Víctor Ramiro (2001). *Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Fernández, Víctor Ramiro (2010). *Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?* En Víctor Ramiro Fernández y Carlos Brandao (Eds.), *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina* (pp. 301-341). Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.
- Fernández, Víctor Ramiro (2015). Global Value Chains in Global Political Networks: Tool For Development or Neoliberal Device? *Review of Radical Political Economics*, 47(2), 209-230. doi: <http://dx.doi.org/10.1177/0486613414532769>
- Fernández, Víctor Ramiro y María Belén Alfaro (2011). Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*(120), 57-99.
- Fernández, Víctor Ramiro, María Belén Alfaro y Federico Brasca (2011). Políticas para PyMEs en el sistema social de producción argentino post-crisis. ¿Re-colocando al Estado en el primer plano? *Semestre Económico*, 14(30), 13-36.
- Fernández, Víctor Ramiro, Ash Amin y José Vigil (2008). *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Fernandez, Víctor Ramiro y Carlos Brandão (Eds.) (2010). *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Fernández, Víctor Ramiro y Lucas Gabriel Cardozo (2012). Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14, 11-33.
- Fernández, Víctor Ramiro y María Jimena García Puente (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 19-46.
- Fernández, Víctor Ramiro, María Cecilia Güemes y José Ignacio Vigil (2006a). Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial. *Problemas del Desarrollo*, 37(144), 33-71.
- Fernández, Víctor Ramiro y Cristhian Rubén Seiler (2016). Procesos de acumulación, industria y Pyme. El caso argentino y los límites del neodesarrollismo. *Sociedad y Economía*, 30, 225-253.
- Fernández, Víctor Ramiro y Julio Tealdo (2002). Pymes: desarrollo regional y sus condiciones macro. *Realidad Económica*, 188, 114-145.
- Fernández, Víctor Ramiro y José Ignacio Vigil (2007). Clusters y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. *Economía, Sociedad y Territorio*, 6(24), 859-912.
- Fernández, Víctor Ramiro, José Ignacio Vigil y María Cecilia Güemes (2006b). *Quo vadis Banco Mundial? El Estado y el desarrollo en la agenda y discursos del organismo desde la mirada latinoamericana*. *Desenvolvimento em questão*, 4(8), 35-73.
- Ferrando, Alonso (2013). Las Cadenas Globales de Valor, los Países en Desarrollo y sus PYMES. Buenos Aires: Instituto de Estrategia Internacional-CERA. Ultimo acceso: 30 de julio, 2015. Disponible en: <http://goo.gl/NvBBmA>
- Ferraro, Carlo (Ed.) (2010). *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://goo.gl/VOF3vS>
- Ferraro, Carlo y Giovanni Stumpo (Eds.) (2010). *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: <http://goo.gl/SLggJ9>
- Gereffi, Gary (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, 21(1), 9-37.
- Giuliani, Elisa, Carlo Pietrobelli y Roberta Rabellotti (2005). Upgrading in global value chains: lessons from Latin American clusters. *World development*, 33(4), 549-573.

- Goldstein, Evelin y Matías Kulfas (2011). *Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina: Debates para un nuevo marco conceptual y de implementación*. En Carlo Ferraro (Ed.), *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (pp. 429-490). Santiago: CEPAL. Disponible en: <http://goo.gl/lcJkxD>
- Hernández, René, Jorge Mario Martínez-Piva y Nanno Mulder (2014). *Global value chains and world trade. Prospects and challenges for Latin America*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: <http://goo.gl/tSo6s6>
- Jenkins, Rhys (1991). The political economy of industrialization: a comparison of Latin American and East Asian newly industrializing countries. *Development and Change*, 22(2), 197-231. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/0034340022000022198>
- Jessop, Bob (1990). *State theory: putting the capitalist state in its place*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob (2006). ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inención de la gobernancia. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6(7), 7-44.
- Jessop, Bob (2008). *El futuro del estado capitalista*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Jessop, Bob (2014). El Estado y el poder. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19(66), 19-35.
- Kulfas, Matías (2009). *Las PYMES argentinas en el escenario post convertibilidad: políticas públicas, situación y perspectivas*. Buenos Aires: CEPAL. Disponible en: <http://goo.gl/dPrf6x>
- Lardone, Martin (2010). *The new public management policy norm on the ground: a comparative analysis of the World Bank's experience in Chile and Argentina*. En Susan Park y Antje Vetterlein (Eds.), *Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank* (pp. 204-280). Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Nogueira, Roberto (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 24.
- Martínez Nogueira, Roberto (2013). *La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina*. En Carlos Acuña (Ed.), *¿Cuanto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la política argentina* (pp. 71-120). Buenos Aires: Siglo XXI Editoriales y OSDE.
- Moori Koenig, Virginia (2010). *Políticas de articulación productiva en Argentina: análisis de los programas basados en clusters y cadenas productivas*. En Carlo Ferraro (Ed.), *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina* (pp. 39-71). Santiago: CEPAL. Disponible en: <http://goo.gl/C2D47n>
- Naclerio, Alejandro (2010). *Sistemas Productivos Locales. Políticas Públicas y Desarrollo Económico*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <http://goo.gl/3BwsSE>
- Naclerio, Alejandro. (2011). *La Política Cluster. El caso de los Sistemas Productivos Locales promovidos por la SEPYME*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Neilson, Jeffrey (2014). Value chains, neoliberalism and development practice: The Indonesian experience. *Review of International Political Economy*, 21(1), 38-69.
- Oszlak, Oscar (1999a). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva sociedad*, 160, 81-100.
- Oszlak, Oscar (1999b). Quemar las naves, o cómo lograr reformas estatales irreversibles. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6(14), 73-99.
- Park, Susan y Antje Vetterlein (Eds.) (2010). *Owning development. Creating policy norms in the IMF and the World Bank*. New York: Cambridge University Press.
- Peck, Jamie, Nik Theodore y Neil Brenner (2012). Neoliberalism resurgent? Market rule after the great recession. *South Atlantic Quarterly*, 111(2), 265-288.
- Pietrobelli, Carlo y Roberta Rabellotti (2006). *Upgrading to Compete. Global Value Chains, Clusters, and SMEs in Latin America*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://goo.gl/FvM4MS>
- Pietrobelli, Carlo y Roberta Rabellotti (2011). Global Value Chains Meet Innovation Systems: Are There Learning Opportunities for Developing Countries? *World Development*, 39(7), 1261-1269.
- Plehwe, Dieter (2011). Transnational discourse coalitions and monetary policy: Argentina and the limited powers of the 'Washington Consensus'. *Critical Policy Studies*, 5(2), 127-148.

- Simmons, Beth, Frank Dobbin y Geoffrey Garrett (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition or learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449-472.
- Spink, Peter (1999). *Possibilities and political imperatives: seventy years of administrative reform in Latin America*. En Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (Eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America* (pp. 91-114). Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Stezano, Federico (2013). *Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina*. México D.F.: CEPAL. Disponible en: <http://goo.gl/jXddlq>
- Stone, Diane (2008). Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *Policy Studies Journal*, 36(1), 19-38.
- Sum, Ngai-Ling y Bob Jessop (2013). *Towards a cultural political economy. Putting culture in its place in political economy*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.
- Sztulwark, Sebastián (2010). *Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina*. En Carlo Ferraro y Giovanni Stumpo (Eds.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina* (pp. 45-96). Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: <http://goo.gl/XYQyde>
- UNCTAD (2010). Integrating Developing Countries' SMEs into Global Value Chains. New York and Geneva: United Nations. Último acceso: 2 de mayo de 2015. Disponible en: <http://goo.gl/UZLFlo>
- Weiss, Linda (1997). Globalization and the Myth of the Powerless State. *New Left Review*(225), 3-27.
- Werner, Marion, Jennifer Bair y Víctor Ramiro Fernández (2014). Linking Up to Development? Global Value Chains and the Making of a Post-Washington Consensus. *Development and Change*, 45(6), 1219-1247. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/dech.12132>